

한국 국립공원의 특수성과 미래 국립공원 관리 과제

손용훈(서울대학교 환경대학원 환경조경학과)

I. 국립공원의 시작과 기본 개념

국립공원 제도는 미국에서 처음 시작되었다. 원생자연(wilderness)의 보전을 강조한 초월주의 철학자 소로(Henry David Thoreau, 1817-1862)로부터 미국 국립공원의 사상이 싹트고, 미 서부의 원생자연 보호에 힘쓴 환경운동가 존 무어(John Muir, 1838-1914)의 노력으로 미국 내 국립공원의 기반이 확립되었다. 국립공원 제도는 1872년 워시 번, 랑포드, 돈 탐험대(Washburn-Langford-Doane Expedition)에 참가한 커넬리우스 헛지(Cornelius Hedges, 1837-1907) 등에 의해서 신비한 경관의 옐로우스톤(Yellowstone)이 발견되고, 이를 국립공원으로서 보전할 것을 주장한 것에서 기원한다. 이렇게 1872년 옐로우스톤 국립공원이 미국 최초의 국립공원으로 지정되었다. 한편 미국의 국립공원 제도의 기원을 요세미티 자이언트(The Yosemite Grant)로부터 보는 견해도 있다(上岡克己, 2002). 1864년 캘리포니아주 코네스(John Conness, 1821-1909) 위원은 공원으로 지정하여 휴양 등의 공공 목적으로 활용하고자 당시 국유림이었던 요세미티 산림을 연방정부 소유에서 캘리포니아 주정부로 양도해 줄 것을

요구하였다. 연방정부는 이를 수락하며 일반 국민이 사용하고(Public use), 보양(Resort), 여가활용(Recreation)의 목적으로만 이용할 것, 그리고 절대 다른 곳으로 양도하지 않을 것(Inalienable)을 조건으로 제시하였다. 이렇게 만들어진 요세미티 주립공원은 미국 최초의 자연공원이다. 옐로우스톤 국립공원 이후 1890년 요세미티도 국립공원으로 편입되었다. 1949년 미국 국립공원 편람에서는 국립공원의 자격조건으로 첫째, 넓은 면적에 걸친 원시적, 야생적 풍경을 지닌 지역, 둘째, 자연풍경을 보존하는 것이 국민의 복리 증진과 국민이 영감을 얻는데 도움이 되는 지역, 셋째, 보존과 이용을 위해 국가가 중대한 관심과 책임을 지는 지역으로 규정하였다(국립공원관리공단, 1998). 이것이 국립공원의 기본 개념이다.

국립공원 제도는 자연에 대한 개발 중심의 사고만 존재하던 당시의 시대적 상황에서 획기적인 아이디어였고, 국립공원 제도는 곧 각국으로 확산되게 된다. 미국 다음으로 호주에서 1879년 로얄국립공원(The Royal National Park)이 지정되었고, 캐나다에서도 1885년 로키산 국립공원(Rocky Mountain National Park, 현 Banff National Park)를 시작으로 국립공원 제도가 도입되었다. 유

럽에서는 북유럽과 알프스의 원시 자연을 대상으로 국립공원이 도입되었다. 제일 먼저 스웨덴에서 1909년 국립공원이 지정되었고, 1914년에는 스위스에서 국립공원 제도가 시작되었다.

아시아에서는 1931년 일본에서 처음으로 국립공원법이 제정되며 국립공원 제도가 시작되었고, 이후 일본은 한국, 대만 등에 국립공원 제도를 도입하고자 하였다. 상대적으로 서유럽은 국립공원에 대한 도입이 늦었는데 영국에서는 1949년 국립공원 및 전원접근법(National Parks and Access to the Countryside Act)을 통해서 국립공원 제도가 시작되었다.

II. 국립공원 제도의 성립과 미국 사회의 특수성

여기서 한가지 논의하고 싶은 질문은 미국에서 시작된 국립공원이 얼마만큼 보편성을 가지고 있는 제도였는가 하는 점이다. 가미오카(上岡克己, 2002)는 미국사회에서 국립공원 성립과정의 특수성을 다음과 같이 이야기 하였다. 첫째, 신대륙 아메리카는 자연에 순응한 인디언의 생활로 인하여 원생자연이 잘 보전되어 있었다. 둘째, 유럽에서 신대륙으로 온 미국 시민들에게는 민주주의 전통과 토지공유 개념이 이미 존재하였고, 공공을 위해서 공유지를 확보하고 보호하는 사상이 자연스럽게 받아들여졌다. 세 번째, 신대륙에는 국립공원 사상의 등장했을 때 토지소유자가 정해지지 않은 미개척지가 아직 많이 남아 있었다. 실제 미국의 국립공원은 대부분 서부 미개척지를 중심으로 지정되어 있다. 네 번째, 개발지와 원생자연 보호 토지로 구분하여 활용할 수 있을 만큼 국토가 충분이 넓었다. 마지막으로 다섯 번째 이유는 보다 흥미로운데 남북전쟁 후 분열된 국가의식을 하나로 통일하기 위해 유럽을 능가하는 미국만의 상징적 ‘성역’이 필요하였다고 하였다.

가미오카의 주장을 바탕으로 생각해 보면 국립공원이

란 미국 사회의 특수성이 반영된 제도로 생각된다. 유럽을 떠나 신대륙에 정착한 미국인의 사상적 뿌리를 세우고, 미국을 만든 자연의 개척자들에게 자연에 대한 새로운 윤리의식의 이정표를 마련하는 것이 필요하였다. 에머슨(Ralph Waldo Emerson, 1803-1882)과 소로(Henry David Thoreau, 1817-1862)가 추구한 초현실주의적 접근과 원생자연(Wilderness)의 숭상은 미국사회에서 이렇게 중요하게 받아들여지게 되었다. 미국에 있어서 국립공원은 단순한 여가공간을 넘는 큰 의미가 있었던 것이다.

III. 우리의 국립공원 역사

국내에서 국립공원에 관한 논의는 다무라 츠요시 박사의 1930년 금강산 국립공원 계획에서 시작된다. 금강산은 오랜 역사 동안 한반도 최고의 경승지였고, 선비들이 호연지기를 다지는 수련의 장소였다. 근대 이후 금강산전철 개통과 함께 금강산 주변의 관광지 개발이 가속화되고, 이에 금강산보승회(金剛山保勝會)가 설립되어 금강산 국립공원 계획을 구상한다. 공원계획을 수립한 다무라 박사는 일본에서 국립공원 제도를 처음 도입한 인물이다. 처음 일본에서의 국립공원 논의는 제국공원(帝國公園) 조성에 관한 논의로 시작되었으며, 당시 국립공원은 국가의 명승지, 명산을 대상지로 하는 국제적 자연 관광지 계획으로 인식되었다. 자연 그 자체를 위한 보전보다는 사람들에게 사랑받는 명승을 잘 보전하여 지역 관광에 활용하는 것이 목적이었다. 즉 공원개발에 방점을 둔 개념이다. 비록 미국의 영향을 받았지만 미국의 국립공원과는 기본 개념과 목적이 다르며, 미국사회의 특수성과 일본의 자연관 및 시대 상황이 다르므로 국립공원이 그렇게 재해석되고 적용된 것이다. 다무라 박사는 금강산 국립공원 계획에서 천연보존지역, 풍경보호지역, 보통지역, 시설지역 등의 용도지역을 구분하고, 천연보존지역을 제외한 나머지 지역은 관광을 위한 계획 내용을 포함하였다. 보통지역은 거의 규제가 없는 일반 거주지이며, 시설지역에는 호텔, 숙박, 풀장, 테니스장, 전망대, 수목원, 낚시터, 박물관, 식당 등 관광시설이 적극

도입되었다. 이와 함께 관광객의 접근 편의를 위한 교통 계획도 구상되었다. (水 佑輔 외, 2016).



그림 1. 금강산국립공원 계획 공원구역도(水 佑輔 외, 2016)

다무라 박사의 계획은 2차 대전 발발로 무산되었고, 이로부터 약 30년이 지나 1967년 지리산 국립공원이 우리나라 최초의 국립공원으로 지정된다. 1962년 개최된 제1차 세계국립공원대회(The first national park conference)에 참가한 농학자 김현규 박사는 국립공원에 대한 세계적 동향을 수집하고 1963년 지리산지역개발 조사위원회의 부위원장으로 지리산 지역의 국립공원 지정을 위한 조사 계획을 주관한다. 위원회가 작성한 지리산지역개발조사 보고서에서 국립공원 지정과 관련한 타당성과 제도 도입 방안 등이 제시되었다(국립공원관리공단, 1998). 내용을 보면 천왕봉 구간과 노고단 구간을 연결한 로프웨이, 식물원, 숙박시설 등 관광요소가 적극 도입되어 당시 국립공원의 이미지는 자연 휴양지로서의 가치가 강조되었음을 짐작할 수 있다.

IV. 우리 국립공원의 현재

1967년 공원법 제정과 동시에 건설부 국토계획국 지역개발과 소관으로 출발한 우리나라의 국립공원 제도는 이후 1987년 국립공원 업무의 전담기관인 국립공원관리

공단의 설립과 1998년 주관기관이 환경부로 바뀌면서 그 성격과 관리 방향이 크게 변화하게 된다. 현재 국립공원은 멸종 동물 복원사업, 서식지 복원사업 등 생물 다양성 보전의 위한 역할, 기후변화 대응에 대한 역할, 생태계 서비스를 위한 역할 등을 담당하며, 2015년 발표된 SDGs를 실천하는 중요한 거점으로 여겨지고 있다.

현재 21개 국립공원(6,656km², 이중 육상면적은 3,902 km²로 국토의 3.9%)이 지정되어 있고, 국립공원 통계에 따르면 2014년 4천 6백만 명이 국립공원을 방문하였다. 또한 국립공원의 이용자는 매년 증가하며 국립공원에 대한 만족도 및 사회적 기대도 지속적으로 증가하고 있다. 2012년에는 21번째 국립공원인 무등산 국립공원이 지정되었고, 태백산 도립공원 또한 국립공원으로의 재지정을 준비 중이다. 2012년 국립공원관리공단에서 조사한 국립공원의 총자산가치는 이용가치 10조 9천억 원, 보존가치 92조 5천억 원으로 103조 4천억 원이라고 상당히 높게 평가하였다(국립공원연구원, 2012). 또한 IUCN 전문가들과 함께 실시한 한국 보호지역관리효과성 평가에서도 공원관리기관의 전문성, 공원관리 시스템 등에 대해서 비교적 높은 평가를 받았다. 특히 국립공원관리공단(KNPS)은 보호지역 분야의 국제활동에 있어서 매우 적극적인 참여를 하고 있고, 세계자연보호연맹(IUCN), 생물다양성협약(CBD), 랍사르, 멸종위기에 처한 야생 동식물 거래에 관한 협약(CITES), 세계유산, 유네스코 인간과 생물권(MAB) 등의 자연보전 활동에 적극적으로 참여하고 있다(환경부, 2010).

V. 우리나라 국립공원 관리의 풀리지 않는 숙제

설명한 것처럼 국립공원의 위상이 높아지고, 관리방향도 이전보다 넓은 국제적 관점에서 전망하게 되었지만, 각 국립공원 현장에서는 아직 많은 문제점들이 존재한다.

사실 우리나라 국립공원의 관리에 있어 가장 어려운 숙제는 국립공원 내 사유지 문제이다. 국립공원에 가면 “개인 사유지 영농 중입니다. 한 분만 걸리세요”라는 협박 문구가 적힌 현수판도 있고, “펜션 투숙객 외의 외부인 출입금지”라 적어 놓고 입장을 제한하는 안내판도 볼 수 있다. 국립공원 내에 속한 사유지 중에는 국립공원이라는 공통의 목표에 따른 관리에 비협조적인 사례가 적지 않다. 원인은 우리나라 국립공원의 토지소유 관계가 매우 다양하기 때문이다. 앞서 설명한 바와 같이 국립공원의 관리방향은 1990년대 후반 이후 생태계, 생물다양성 보전을 위한 보호지역으로 그 색깔이 짙어졌고 보호지역 내에서의 행위 규제 또한 더 많이 요구되게 되었다. 하지만 국립공원은 대부분 1990년 이전에 지정되었는데, 당시는 국립공원에 관해서 자연 휴양지로서의 관점이 더 크게 작용하였던 시기였고 국립공원 내에는 많은 사유지가 존재하였다. 담당 부처가 바뀌고 세상이 바뀌어서 국립공원에 대한 위상과 가치관이 바뀌었다고 해

서 이들 토지 소유자들이 모두 수긍하고 아무 불만 없이 따라오기를 기대하는 것은 쉬운 일이 아니다. 우리나라의 국립공원 관리에 있어서는 국립공원에 포함되거나 인접한 다양한 이해 관계자와의 협력적 연대가 매우 중요하다.

앞서 설명한 일본의 국립공원, 영국의 국립공원 등 서유럽의 국립공원도 우리와 같이 많은 사유지를 포함하고 있다. 이들 국가들의 국립공원 관리를 보면 지역의 다양한 이해 관계자들과의 협력적 연대를 형성하는 것을 국립공원 관리에 있어서 가장 중요한 우선 과제로 두고 있다. 홈페이지 등을 통해서 관심 있게 보면 미국, 호주, 캐나다 등의 국립공원과 기본적인 관리 방향이 크게 다르다는 것을 쉽게 알 수 있다.

사유지를 포함한 국립공원의 경우는 국립공원의 보전이 생태계 보전, 경관 보전과 함께 지역사회의 경제 활동

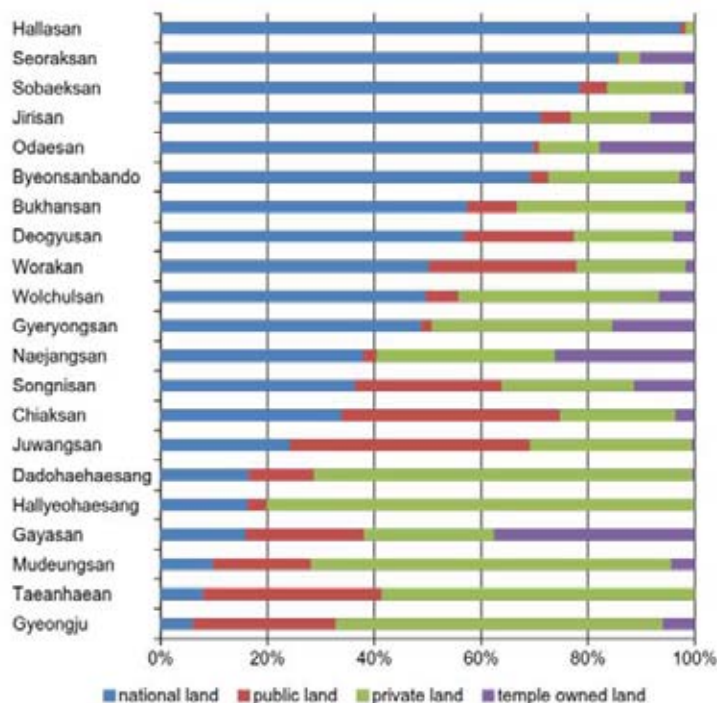


그림 2. 국립공원내 토지 소유 현황 (자료: KNPS(2015) national park statistics)

에도 직접적인 이익이 되어야만 협력적 연대가 이루어진다. 국립공원의 경관을 잘 보호하는 것이 결국 지역 및 개인의 이익에 있어서도 직접적으로 연관된다는 의식이 지역민 사이에서 형성되어야 국립공원의 관리가 원만히 이루어지게 된다. 일본, 네덜란드의 국립공원에서는 공원 내부 혹은 인접부의 마을이 국립공원을 매개로 많은 관광 수익을 올리고 있다. 또한 국립공원의 보전에 대해서도 자긍심을 가지고 적극적으로 협력하고 있다. 이들이

가지는 경제적 수준과 주민 의식 수준을 우리와 비교하면, 우리나라 국립공원 주변 생활 환경은 오랜 규제로 매우 영세하고 주민들이 공원 관리에 대한 자발적 의식을 가지기에는 경제적, 정신적 여력이 부족하다. 최근 국내에서는 국립공원 내 명품마을 사업을 통해서 지역 지원 사업을 실시하고 있지만 아직까지는 규제 중심의 관리에 대한 위로와 보상의 수준을 넘지 못하고 있다.



그림 3. 네덜란드의 De Weerribben-Wieden National Park에 접한 아름다운 마을 경관. 이 마을에서 식당, 숙박시설 및 체험관광 프로그램 등을 제공하고 있다. (사진 손용훈)



그림 4. 일본 후지하코네이즈 국립공원 내 유명 관광지 마을인 오시노무라(忍野村)경관. 고풍스러운 마을에는 식당, 숙박시설, 기념품점, 유료 정원 등이 존재한다. (사진 손용훈)

두 번째 이슈는 탐방객 수준이다. 국립공원을 찾는 탐방객의 수는 매년 증가하고 있지만 내용을 보면 북한산 국립공원을 비롯한 특정 공원에 대한 탐방 비율이 매우 높고 또한 각 공원 마다 특정시기에 탐방객이 집중된다. 과도한 탐방객 수, 성숙하지 못한 탐방 매너 등은 국립공원 관리를 어렵게 하는 큰 숙제이다. 법정 탐방로라 하는 기존 탐방로를 벗어나 단속을 피해 비법정 탐방로를 만들고 다니는 탐방객도 적지 않고, 자연에 대한 이해와 감상 보다는 오로지 빨리 걷고 땀 흘리며 운동하는 것에만 관심 있는 탐방객에게 탐방로 휴식년제나 생태계 보호를 위한 탐방객 수 제한에 대한 내용이 이해되고 잘 지켜지기를 기대하기는 쉽지 않다. 탐방객의 교양 없는 행위에 대한 대응은 국립공원관리공단 레인저들이 가장 힘들어 하는 업무이기도 하다. 또한 전반적으로 탐방 행태가 단순한 산악정복형이고 단순히 신체단련을 목적으로 방문하는 사람들이 많아서 우리나라 국립공원은 난이도가 높고 위험한 탐방코스가 많다. 어떤 곳은 마치 “국민 유격장” 같은 느낌이 들기까지 한다. 이러한 과도한 시설의 설

치는 안전한 탐방환경 조성에도 문제가 있고, 자연환경을 필요 이상으로 훼손하고 경관 또한 조악하게 만든다.

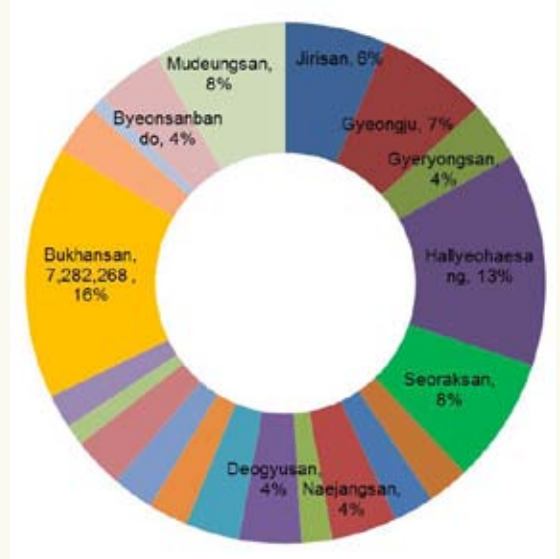


그림 5. 각 국립공원의 탐방객 비율

(자료: KNPS(2015) national park statistics)



그림 6. 북한산 국립공원 백운대 정상 주변에 있는 다수의 탐방객 (사진 손용훈)



그림 7. 월악산 국립공원 영봉으로 연결된 철책 계단 (사진 손용훈)



그림 8. 월악산 정상 영봉의 모습. 이름은 영봉(靈峯)이지만 정상에서 오르면 미끄럼 방지의 페타이어로 된 바닥의 전망대가 있다. 이곳에 오르기 위해서는 하봉, 중봉 등의 봉우리를 넘어야 하는데 탐방로가 꽤 험하다. 개인적으로는 영봉에 직접 오르지 못하고 바라볼 수 만 있을 때 신성함이 더 느껴지지 않을까 생각한다. (사진 손용훈)

VI. 미래 국립공원 관리의 과제

우리나라의 국립공원은 짧은 시간 동안 국립공원 관리 전반에 있어서 많은 발전을 이루었다. 하지만 국립공원의 현장에서는 아직 해결할 문제들이 남아 있고 현재의 국립공원에 대한 시각을 볼 때 이는 그렇게 만만한 문제들이 아니다. 토지소유자, 지자체, 사찰, 그 외 이해단체 등 사회적 이해관계자 사이에서의 갈등은 국립공원 관리에서 어려운 숙제이다. 또한 국립공원에 대한 국민의 이해는 아직도 부족하고 국립공원의 자연을 이해하고 느리게 자연을 향유하는 모습 보다 단순한 정상정복형 산행이나 단체로 떠돌고 즐기는 행락 행위 등이 주를 이루고 있다.

2015년 국립공원관리공단에서는 국립공원 경관자원 중장기계획(2016-2025)을 수립하였다. 최근 국립공원에서 경관에 대한 관심이 증가하고 있는데, 국립공원 관리에서 경관은 매우 중요한 의미를 지닌다. 영국의 국립공원, 일본 내 다수의 국립공원은 IUCN의 보전지역 카테고리

리에서 카테고리 II인 국립공원(National Park)가 아닌 카테고리 V인 육상 및 해상경관의 보전지역(Protected landscape or seascape)에 해당한다고 스스로 규정하고 있고, 각 국립공원의 바람직한 경관상을 정하여 이를 지속가능하게 유지하는 방향으로 국립공원을 관리하고 있다.

카테고리 II의 국립공원은 원시자연, 생태계 보전이라는 점에 초점을 두고 이를 위협하는 인간의 행위에 대해서 강하게 규제한다. 하지만, 카테고리 V의 육상 및 해상경관의 보전지역에 속하는 국립공원은 그 땅에서 이루어진 자연과 인간의 관계로 형성된 경관을 가치 있게 보고 이를 보전하고자 한다. 보전의 방법은 경관을 형성한 관계성을 유지하도록 하는 것이고, 관계성의 주체인 자연과 지역민은 둘 다 함께 존중된다. 미국과 같은 신대륙에 비교하면, 자연과 오랜 시간 관계를 맺고 살아온 유럽, 아시아의 자연은 지역민들의 삶에 기반한 자연자원이 대부분이다. 경관의 보전을 위해서는 주민들의 생활이 존중 받고 그들의 전통적 생활방식을 보전하기 위한 다양한 노력이 필요하다. 오랜 역사를 통해서 활용되어 온 복잡한 소유관계

Figure 1. Naturalness and IUCN protected area categories

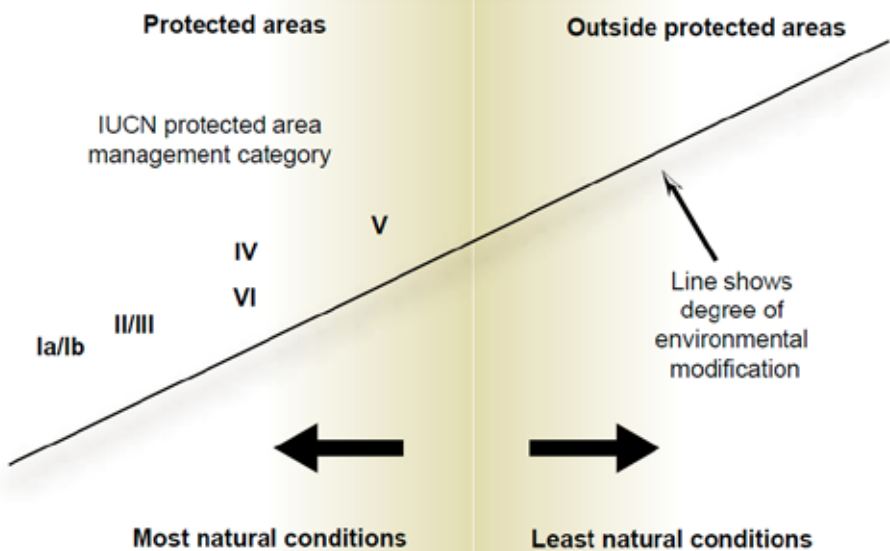


그림 9. 보전지역의 종류별 자연성과 보전 규제 정도

(자료 : IUCN(2008) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories)

의 토지는 비록 형태가 자연경관처럼 보여도 일종의 문화경관이라고 할 수 있다. 이는 부정하고 극복해야 할 과제가 아니라, 이해하고 우리에게 맞는 관리 방향을 찾아야 할 숙제이다.

국립공원관리공단이 국립공원 관리의 중심에 있다고 하더라도 우리나라 국립공원은 각 국립공원 별 특수성에 맞추어 운영 주체를 유연하게 구성할 필요성이 있다. 국내에는 국유림이 대다수를 차지하는 유형부터 사유림이 많은 유형, 또한 가야산과 같이 사찰림이 40% 가까이 차지하는 독특한 유형의 국립공원도 있다. 국유림 또한 기본적으로 산림청과의 연대하여 함께 관리되어야 할 대상이다.

일본의 국립공원의 경우 국립공원 관리의 주관기관은 환경성이지만 지역의 특수성이 인정되는 국립공원 관리에 있어서는 민간단체, 지역단체 등으로 구성된 지정관리자가 국립공원 관리단체로 대신 지정될 수 있도록 하고 있다. 또한 국립공원 관리에 있어서 이해관계자 간의 파트너십 형성을 매우 중시하며, 환경성은 각 국립공원의 특성에 맞추어 지역민, 관광사업체, 환경단체, 그 외 활동단체들이 공원관리에서 각자 역할의 가지고 함께 참여하도록 기회를 제공하고 있다.

“자연이 만들고 인간의 눈이 이를 아름다운 풍경으로 평가하여 국립공원이 탄생하였다. 그러나 그 지역은 국토이기 때문에 반드시 지자체의 행정구역에 속하며 이들의 권한이 작용하고 있다. 국립공원 행정은 단순히 지도 상에 풍경이나 생태계라고 하는 자연 조건만을 바라보며 운영할 수 없다. 국립공원의 관리는 지역의 운영주체인 해당 지자체와 어떤 관계를 맺을까에 대해서 항상 고민해야 한다.”

일생을 후생성, 환경성에서 국립공원 업무를 담당하고 퇴직 후 국립공원협의회 이사장으로 근무한 세타 노부야씨의 말이다(田信哉, 2009).

우리는 우리나라 국립공원의 특수성을 잘 이해해야 한다. 국립공원 관리에 있어서 많은 사람의 참여가 필요하고, 국립공원을 잘 관리하기 위해서는 이해관계자 및 국민의 자연(自然), 인정(人情), 문화(文化) 등에 대한 마음의 수련이 더 필요하다. 쉽지만 국민 모두가 방관자가 아닌 주체로서 관심을 가지고 국립공원을 대할 방법을 찾아야 한다. 이제 좁은 틀에 가두어 관리하는 체계를 벗어나 국민이 함께 관심을 가지고 함께 만들어가는 국립공원의 관리 방향을 고민할 시기이다.

<참고문헌>

- 上岡克己, 2002, *アメリカの立公園-自然保護運動と公園政策*. 築地書館
- 水 佑輔 栗野隆 古谷勝則, 2016, *金剛山 立公園計 からみる田村剛と上原敬二の計 思想にする 究：ランドスケープ 究79(5)*,
- IUCN, 2008, *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*
- 田信哉, 2009, *再生する 立公園 ; 日本の自然と風景を守り、支える人たち*. Asahi Eco Books.
- 국립공원관리공단, 1998, *국립공원30년사*
- 국립공원연구원, 2012, *국립공원가치 매기기*
- 환경부, 2010, *한국의 보호지역: 보호지역 시스템에 대한 효과성 평가*